



BIULETYN

Nr 62 (1174), 16 maja 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Zmęczenie lidera reform? Kontrowersyjne zmiany w systemie emerytalnym Niemiec

Sebastian Płóciennik

Niemiecki rząd zamierza powrócić do polityki wcześniejszych emerytur. Ta kosztowna i kontrowersyjna zmiana może negatywnie wpłynąć na finanse publiczne i krajowy rynek pracy, a ponadto osłabić motywację do trudnych reform w innych krajach strefy euro. Niemcy nie mają już ochoty być liderem liberalnych reform w UE. To niedobra wiadomość dla Polski, której zależy na bardziej otwartej gospodarce europejskiej.

Rząd Angeli Merkel kontynuuje reformy socjalne zapisane w traktacie koalicyjnym. Po przeforsowaniu płacy minimalnej¹ przyszedł czas na system emerytalno-rentowy. Projekty zmian powinny trafić do Bundestagu w maju, a reforma wejdzie w życie 1 lipca 2014 r. Zmiany, których autorstwo należy przypisać socjaldemokratycznym koalicjantom, koncentrują się na ułatwieniu dostępu do świadczeń i budzą ogromne kontrowersje. Związki pracodawców ostrzegają, że projekt rządu zagrozi udanej przebudowie systemu emerytalnego przeprowadzonej w poprzedniej dekadzie. Chadeccy członkowie rządu milczą, ale baza CDU głośno wyraża swój sprzeciw. Młodzieżówka partii zażądała od liderów wycofania poparcia dla zmian. Do krytyki dołączyła się też opozycja.

Spory wyszły poza niemiecką scenę polityczną, gdy unijny komisarz Olli Rehn wprost wyraził zaniepokojenie planami rządu Angeli Merkel. W wywiadzie prasowym dla tygodnika „Wirtschaftswoche” powiedział, że zmiany nie są właściwą odpowiedzią na wyzwania demograficzne i gospodarcze, poza tym zagrażają stabilności finansów publicznych. Nie można więc wykluczyć, że zostaną poddane krytyce w czerwcowych rekomendacjach formułowanych w ramach semestru europejskiego.

„Przywrócić sprawiedliwość”. Rehn obawia się, podobnie jak pracodawcy, że Niemcy zamierzają odejść od poprzednich reform. Rządy Gerharda Schrödera i pierwszy gabinet Merkel stabilizowały składki, by nie zwiększać obciążeń kosztów pracy, związały poziom świadczeń z faktyczną liczbą płatników, zachęcały też do oszczędzania w ramach kapitałowych ubezpieczeń emerytalnych. W 2006 r. podjęto decyzję o podwyższeniu wieku emerytalnego do 67 lat. Minister polityki społecznej Andrea Nahles zdaje się podawać w wątpliwość niektóre z tych kroków. Jej główne hasło – „przywrócić sprawiedliwość” – oznacza w istocie przesunięcie akcentów ze stabilizacji finansowej na potrzeby społeczne. Wzrosną więc świadczenia dla rodziców dzieci urodzonych przed 1992 r. (ponieważ nie skorzystali oni z hojnych instrumentów polityki prorodzinnej w późniejszych latach), a także renty dla osób niezdolnych do wykonywania pracy.

Najistotniejsza jest jednak część reformy dotycząca wieku emerytalnego, a dokładniej wprowadzenia przedterminowych emerytur. Pracownicy z wykazanymi 45 latami składkowymi będą mogli przejść na emeryturę już w wieku 63 lat bez cięć w wysokości świadczenia. Biorąc pod uwagę, że osoby bezrobotne mogą przejść na emeryturę o dwa lata wcześniej, faktyczny wiek emerytalny dla tej grupy osób może zostać obniżony nawet do 61 lat. Nie jest

¹ S. Płóciennik, *Między polityczną potrzebą a ekonomicznym ryzykiem: Niemcy wobec wprowadzenia płacy minimalnej*, „Biuletyn PISM”, nr 116 (1092), 4 listopada 2013 r.

wykluczone, że już w tym roku skorzysta z tego 50 tys. Niemców. To oczywiste odejście od dziedzictwa Schrödera, który uniemożliwił przechodzenie na wcześniejszą emeryturę.

Obciążenie dla finansów publicznych. W początkowej fazie ciężary finansowe związane z reformą ma dźwigać budżet publicznego ubezpieczenia finansowany ze składek pracowników i pracodawców. Od 2019 r. pojawi się wsparcie z rządu federalnego w wysokości od 400 mln do 2 mld euro. Opozycja twierdzi, że to najdroższe zmiany w systemie emerytalnym od czasów reformy Konrada Adenauera (1957 r.), który hojnie zwiększył poziom świadczeń, jednocześnie jednak zapoczątkował trudności finansowe systemu. Jak twierdzą eksperci i pracodawcy, te kwoty można by wydać dużo sensowniej, np. na zmniejszenie poziomu składek, a tym samym kosztów pracy.

Głównym problemem jest jednak to, że – mimo wszystkich pochwał dla gospodarczej siły – Niemcy są krajem z ogromnym, sięgającym 80% PKB długiem publicznym. To znacznie powyżej kryterium 60% przewidzianego przez UE w traktacie z Maastricht. W ostatnich latach Berlin dążył do jego obniżenia (np. wprowadzając tzw. kotwicę zadłużenia do ustawy zasadniczej) i oczekiwał w zasadzie tego samego od innych krajów strefy euro. W tej sprawie osiągnięto europejski konsensus, wspierany przez urzędników w Brukseli, takich jak Rehn. Obecne posunięcie Berlina temu konsensusowi zagraża. Takie kraje jak Grecja czy Włochy mogą zadać pytanie, dlaczego mają podejmować bolesne oszczędności, skoro Niemcy właśnie się z nich wycofują.

Demografia i konkurencyjność. Wiele niemieckich firm w ostatnich latach włożyło sporo wysiłku w opracowanie zakładowych programów aktywizacji osób starszych. Negocjowane z mozołem konta czasu pracy, zasady elastycznego zatrudnienia i dodatkowego ubezpieczenia społecznego mogą zacząć tracić na znaczeniu w związku z reformą. Ponadto pojawia się ona w niesprzyjającym momencie, gdy rosną płace i zaczyna brakować wykształconych pracowników. Zatrudnieni w wieku 60+, często dysponujący wyjątkową wiedzą i doświadczeniem, otrzymali właśnie dodatkowe zachęty do zakończenia swoich karier zawodowych. Rząd uspokaja wprawdzie, że nowy przepis jest ograniczony do wąskiej grupy osób i nie będzie miał większego znaczenia. Dla firm istotne jest jednak to, że pojawił się precedens stawiający pod znakiem zapytania determinację władz w wydłużaniu wieku emerytalnego. Zaniepokojeni są też młodszy pracownicy, którzy obawiają się gerontokracji podwyższającej składki i podatki obecnie zatrudnionych.

Na kontrowersje wokół reformy należy patrzeć w szerszym kontekście, na tle całego europejskiego rynku pracy. Europa się starzeje i we wszystkich krajach członkowskich potrzebna jest polityka aktywizacji zawodowej osób starszych. W przeciwnym razie nastąpi załamanie systemów ubezpieczeń społecznych i gospodarczy kryzys. Masowa imigracja może tylko częściowo złagodzić ten proces, ponadto wiąże się z kosztami ekonomicznymi i politycznymi. Do niedawna Niemcy stanowiły dobry przykład skutecznie prowadzonej polityki aktywizacji. Wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników w wieku przedemerytalnym wzrósł z 39,9% w 2003 r. do 63,5% w 2013. Problem reformy Nahles polega na tym, że zachęca ona – także europejskich partnerów – do odmiennej polityki, ignorującej wyzwania demograficzne.

Zmęczenie lidera reform. W ostatnich latach wiele krajów europejskich uznało, że UE potrzebuje inicjatywy, czy wręcz przewodnictwa większych krajów w polityce gospodarczej. W czasach intensywnej konkurencji ze strony gospodarek wschodzących i ekspansji nowych technologii silne Niemcy stały się naturalnym kandydatem na lidera. W istocie, nawet Francja zdecydowała się przebudować rynek pracy według recepty Schrödera. Najnowsza reforma emerytalna rzuca jednak cień na pozycję Berlina. Oczekiwano raczej, że Niemcy zaczną mobilizować fundusze na inwestycje infrastrukturalne i edukacyjne, a nie na pasywną politykę społeczną. Jeśli podejmą jeszcze kilka równie kontrowersyjnych decyzji, niedługo w Europie może powrócić dyskusja o „chorym człowieku” w samym sercu kontynentu.

Polska, która dzieliła z Niemcami poglądy na temat stabilności makroekonomicznej i deregulacji rynku pracy, tym razem powinna zachować dystans do pomysłów sąsiada. Wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku powyżej 55 lat wynosi w Polsce tylko 40,6%, dużo mniej niż średnia w UE – 50,1%. Powrót do polityki wcześniejszych emerytur i rent, którą stosowano w latach 90. jako środek walki z bezrobociem, byłby ogromnym błędem. Nie warto także ryzykować chwiejnego konsensusu w sprawie wieku emerytalnego, podwyższonego przez rząd do 67 lat. Jedynym pozytywnym – choć dla Polski ubocznym i marginalnym – efektem tej reformy może być wzrost liczby niemieckich emerytów wydających swoje euro na wycieczki do sąsiednich krajów. W dłuższej perspektywie ceną mogą być bardziej zadłużone Niemcy, eksportujące swoje słabości do Europy. Z powyższych powodów Polska powinna rozumieć i podzielać wątpliwości komisarza Rehna.

Warszawa może mieć jeszcze więcej powodów do sceptycyzmu wobec pomysłów rządu Merkel. Przez lata wierzono w Polsce, że wraz z Niemcami i Wielką Brytanią uda się stworzyć sojusz na rzecz bardziej liberalnej polityki gospodarczej w Unii Europejskiej. Byłaby to przeciwwaga dla bardziej interwencjonistycznego nastawienia Francji i krajów południa. Dla konkurencyjności Polski, tak jak innych gospodarek postkomunistycznych, otwarte rynki mają zasadnicze znaczenie. Z rządem w Berlinie, który coraz wyraźniej skłania się ku regulacyjnym eksperymentom, ten sojusz staje się iluzoryczny.